

EL DERECHO PRIVADO EN EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE LA SOCIEDAD DE ESTUDIOS VASCOS

FRANCISCO SALINAS QUIJADA

SUMARIO

Explicación previa sistemática.

- I. Importancia y trascendencia del Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos.
- II. Resumen autonómico y estatutario del País Vasco y Navarra.
- III. El Derecho privado en el Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos:
 1. Vecindad civil
 2. Organos de aplicación del Derecho privado vasco.
 3. Competencia de legislar en materia civil en el Derecho histórico:
 - 3.1. Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos.
 - 3.2. Estatutos anteriores al Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos.
 - 3.3. Estatutos posteriores al Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos.
 4. Competencias de legislar en materia civil en el Derecho vigente:
 - 4.1. Constitución española.
 - 4.2. Estatuto de Autonomía del País Vasco.
 - 4.3. Ley del Amejoramiento del Fuero Navarro.

ABREVIATURAS CONVENCIONALES

ESTATUTO DE LA SOCIEDAD.— Estatuto General del Estado Vasco. Anteproyecto de la Sociedad de Estudios Vascos de 31 de mayo de 1931.

ESTATUTO DE 1917.— Proyecto de Estatuto presentado por los diputados vizcaínos, y aprobado por las tres Diputaciones vascas en Vitoria, el 16 de julio de 1917.

MENSAJE DE 1917.— Redactado en base del Estatuto de 1917, y presentado por las tres Diputaciones Vascas al Presidente del Consejo de Ministros Manuel García Prieto el 17 de diciembre de 1917.

ESTATUTO DE ESTELLA.— Estatuto General Vasco aprobado en la magna Asamblea de Ayuntamientos, celebrada en Estella el 14 de junio de 1931.

ESTATUTO VASCO-NAVARRO DE 15 DE JUNIO.— Redactado por la Comisión nombrada por la Gestora de Navarra el 13 de mayo de 1931, y que presentó el 15 de junio de 1931.

ESTATUTO NAVARRO DE 15 DE JUNIO.— Redactado por la Comisión nombrada por la Gestora de Navarra el 13 de mayo de 1931, y que presentó el 15 de junio de 1931.

CONSTITUCION INTERIOR.— Redactada por la Comisión nombrada por la Gestora de Navarra el 13 de mayo de 1931, y que presentó el 15 de junio de 1931.

ESTATUTO VASCO-NAVARRO EDITADO EN VIZCAYA.— Redactado por la Gestora de Vizcaya.

ESTATUTO VASCO-NAVARRO DE 1932.— Publicado en Vitoria el 21 de marzo de 1932, y sometido a votación de los Ayuntamientos el día 19 de junio de 1932.

ESTATUTO VASCO DE 1936.— Aprobado por las Cortes españolas para las tres provincias vascas en octubre de 1936.

ESTATUTO VASCO VIGENTE.— Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por las tres provincias vascas mayoritariamente el 25 de octubre de 1979, y promulgado por Ley Orgánica de 18 de diciembre de 1979.

LORAFNA.— Ley Orgánica de Amejoramiento y Reintegración Foral de Navarra, aprobada por las Cortes españolas y el Parlamento de Navarra, y sancionada por S.M. el Rey el 10 de agosto de 1982.

Explicación previa sistemática

El Derecho privado en el Estatuto de Autonomía de la Sociedad de Estudios Vascos es tema corto y largo, reducido y extenso, sencillo y complejo.

Este sentido paradójico de la materia no es una simple figura literaria, sino una evidente realidad jurídica que corresponde a la distinta óptica con que se pretenda contemplarla.

Digo que es tema corto, reducido y sencillo bajo el punto de vista normativo, pues en todo el Anteproyecto de la Sociedad no llegan a la media docena los preceptos que hacen alusión a este asunto.

Y, sin embargo, tan escasos artículos atribuyen al País Vasco unas facultades o competencias de un largo, extenso y complejo contenido en esta área del Derecho, de un rango soberano.

Todo ello irroga una cierta dificultad en su tratamiento expositivo, como bien se puede comprender, que procuraré paliar de la mejor manera posible con una adecuada sistemática de consuno con el margen temporal de que dispongo.

Y, en su consecuencia, me ha parecido oportuno e ilustrativo comentar en primer término la importancia y trascendencia del Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos, esbozar la historia de la autonomía y de los proyectos de Estatutos del País Vasco y Navarra para entrar a seguido en la materia propiamente dicha del estudio, como es el Derecho privado en el Estatuto de la Sociedad, analizando sus tres extremos fundamentales: la vecindad civil, los Organos de aplicación del Derecho privado, y, sobre todo, la competencia para legislar —que es el tema más importante— tanto en el Derecho estatutario histórico antecedente y posterior al Estatuto de la Sociedad, eje de nuestra atención, como en el Derecho vigente; plan, más que teórico, de índole pragmática que nos ayude a conocer mejor este Derecho privado estatutario en el País Vasco, y de mejoramiento del Fuero en Navarra.

I. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ESTATUTO DE LA SOCIEDAD DE ESTUDIOS VASCOS

Pero antes de entrar en el análisis concreto de sus referencias normativas —como acabo de adelantar— quiero reiterar algo que ya se habrá dicho múltiples veces en estas Jornadas, y que adquiere un relieve especial tratándose del Derecho Privado de este Estatuto, a saber:

1.º: Que la Sociedad de Estudios Vascos fue la pionera en el movimiento autonomista desde el mismo instante de su fundación, que luego fue secundado por todos los grupos políticos del País Vasco y Navarra.

2.º: Que este Estatuto de Autonomía, elaborado por la Sociedad de Estudios Vascos —que llamaré en adelante «Estatuto de la Sociedad»— fue el paradigma normativo, el modelo exacto y puntual de todos los demás proyectos de Estatutos que se confeccionaron posteriormente, hasta el punto de *copiarlo* (sic), *copiarlo* en su literalidad en la mayor parte de su articulado, a lo que ayudó —sin género de duda— que en tales cuerpos de *lege ferenda* hubieran trabajado juristas componentes de la subponencia navarra de Estudios Vascos, como Serapio Huici, Santiago Cunchillos, Luis Oroz, Joaquín Beunza y Rafael Aizpún, de muy variada significación política (1).

3.º: Que los preceptos referentes al Derecho Privado contenidos en este Estatuto, fueron igualmente asimilados por los Estatutos posteriores en su integridad, de lo que haré mención expresa cuando examine todos y cada uno de ellos.

Todo esto me ha parecido oportuno adelantar como pórtico de entrada en la materia, para destacar su importancia; ya que la aceptación general, coetánea y posterior de la regulación del Derecho Privado del Estatuto Vasco, es la mejor credencial de su acierto legislativo y de su oportunidad promulgadora.

(1) ARBELOA, Víctor Manuel: *Navarra ante los Estatutos. 1916-1932*, Pamplona, 1978, pág. 25.

3.º: Que los preceptos referentes al Derecho Privado contenidos en este Estatuto, fueron igualmente asimilados por los Estatutos posteriores en su integridad, de lo que haré mención expresa cuando examine todos y cada uno de ellos.

Todo esto me ha parecido oportuno adelantar como pórtico de entrada en la materia, para destacar su importancia; ya que la aceptación general, coetánea y posterior de la regulación del Derecho Privado del Estatuto Vasco, es la mejor credencial de su acierto legislativo y de su oportunidad promulgadora.

II. RESUMEN AUTONOMICO Y ESTATUTARIO DEL PAIS VASCO Y NAVARRA

No entra en el ámbito del tema —circunscrito al Derecho privado en el Estatuto de la Sociedad— reseñar la historia autonómica y estatutaria vasca cuyos afanes arrancan con los primeros albores de siglo; máxime cuando ha habido autores que la tienen acertadamente recogida en sus libros (2).

Pero como voy a hacer constantes referencias en el estudio comparado del Estatuto de la Sociedad a los demás Estatutos —alguno anterior, y los más posteriores al mismo— me veo obligado a resumir estos datos de *lege ferenda*, siquiera para dejar correlativamente constancia de sus remisiones abreviadas, con el objeto de no incidir en prolijas repeticiones.

Y a este tenor es de señalar —como antes adelanté— que las ambiciones vascas de la obtención de una amplia autonomía comenzaron con el siglo, llevándose a efecto distintas formulaciones entre las que merecen una mención especial las efectuadas por las Diputaciones vascas que en el año

(2) La bibliografía es importante y, sobre todo, exhaustiva. Hay tres trabajos fundamentales y de plena actualidad que la recogen, a los que me remito: Uno de ellos, el señalado en la nota anterior de Victor Manuel ARBELOA, en base del libro de José de ORUETA: *Fueros y Autonomía: Proceso del Estatuto vasco*, San Sebastián, 1934, al que acudimos todos. Pero el libro de Victor Manuel ARBELOA tiene el mérito de aportar una documentación completa de todos los Estatutos vasco-navarros, navarro y vascos y demás actas y particulares con los mismos relacionados, que nos pone el material de trabajo encima de nuestra mesa de despacho, lo que facilita enormemente la exposición y exégesis del tema, y que explica perfectamente las veces que es citado a pié de página al referirme a los proyectos de Estatutos anteriores y posteriores al de la Sociedad de Estudios Vascos.

El segundo trabajo es de Ignacio OLABARRI, que se titula: «*Navarra y el Estatuto Vasco; la decisión de 1932*», en el que también recoge una notable bibliografía sobre la materia; trabajo publicado en el libro: «*Cuestiones de Historia Moderna y Contemporánea de Navarra*», Pamplona, 1986, págs. 127 a 142.

Finalmente, conviene consultar la tesis doctoral presentada en la Universidad de Navarra, en junio de 1988, por Idoia ESTORNES ZUBIZARRETA: *La construcción de una nacionalidad vasca. El autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1918-1931)*, que exhuma toda esta documentación, compulsándola con los originales, y añade un importante acopio de nueva proveniente de Archivos cerrados o desconocidos hasta el momento.

(3) ORUETA, José de: *Fueros y Autonomía...*, ob. cit., págs. 371-374. ARBELOA, Victor Manuel: *Navarra ante...*, ob. cit., pág. 51.

1917 se citan en Vitoria y Pamplona, aun cuando la de Navarra lamenta no poder asociarse a sus gestiones «*en atención a las circunstancias notoriamente difíciles por que atraviesa la Patria*».

No obstante, las tres Diputaciones del País Vasco se reúnen en Vitoria el 16 de julio, proponiendo a la misma los diputados vizcaínos un proyecto de Estatuto (3), en adelante denominaré «Estatuto de 1917»; y que en él se inspira y toma asiento el «Mensaje» que el 17 de diciembre de dicho año presentaron tales Diputaciones al Presidente del Consejo de Ministros Manuel García Prieto, al que llamaré simplemente «Mensaje de 1917», para distinguirlo del Estatuto del mismo año (4).

Fundada la Sociedad de Estudios Vascos, pronto se dedica con entusiasmo a dar cuerpo de realidad a estos ideales autonomistas, desempeñando un brillante papel y un protagonismo eficaz en la consecución de estos propósitos.

Y con esta finalidad, reunida la Sociedad en Guernica en el año 1922, se acordó convocar un Congreso Vasco de Autonomía para el año 1924 en Vitoria, que no pudo celebrarse por advenir la Dictadura del General Primo de Rivera.

Así las cosas, por la naturaleza de dicho régimen político no se pudo tratar del asunto hasta 1930. Después de proclamarse la República, muchos Ayuntamientos vascos, encabezados por el Alcalde de Guecho José Antonio de Aguirre, propugnaron la elaboración de un Estatuto de Autonomía, encomendando el proyecto a la Sociedad de Estudios Vascos, en el que trabajaron personalidades de todas las ideologías políticas, quienes presentaron su trabajo el 31 de mayo de 1931, que es sobre el que se polariza nuestra atención por constituir el objeto de estudio preferente (5).

Este proyecto de Estatuto se sometió a la Asamblea de Ayuntamientos en Estella el 14 de junio de 1931 (6), —lo distinguiré con el nombre de «Estatuto de Estella»—, que por razón de una enmienda presentada por la que el País Vasco se reservaba el derecho de establecer directamente relaciones con el Vaticano, sembró la división en el pueblo vasco entre sí, y también en el navarro, pues si bien se establecieron alianzas entre tradicionalistas y nacionalistas que en las Cortes Constituyentes se integraron en la minoría vasco-navarra, se enfrentaron con la izquierda de aquel entonces que constituía la mayoría de su espectro político.

Así las cosas los socialistas y republicanos, enemigos de siempre de los carlistas y nacionalistas, y poco partidarios del Estatuto, hubieron de acomodarse al general ambiente de Navarra (7).

(4) GARCÍA VENERO, Maximiano: *Historia del Nacionalismo vasco*, Madrid, 1969, págs. 383-387. ARBELOA, Víctor Manuel: *Navarra ante...*, ob. cit., pág. 57.

(5) ORUETA, José de: *Fueros y Autonomía...*, ob. cit., págs. 172-189. ARBELOA, Víctor Manuel: *Navarra ante...*, ob. cit., pág. 111.

(6) *Estatuto General del Estado Vasco aprobado en la magna asamblea de municipios vascos celebrada en Estella (Lizarra)* el día 14 de junio de 1931, Bilbao, 1931. ARBELOA, Víctor Manuel: *Navarra ante...*, ob. cit. pág. 125.

(7) ARBELOA, Víctor Manuel: *Navarra ante...*, ob. cit., pág. 27.

Tanto más cuanto eran mayoría en la Gestora que regía los destinos de la provincia en aquel tiempo.

No era posible poner espaldas a aquella realidad de fervor estatutario; razón por la cual —como las otras provincias vascas— la Gestora de Navarra el día 13 de mayo había nombrado una Comisión para que redactara un nuevo Estatuto, entre cuyos miembros había varios de la Sociedad de Estudios Vascos, llevando a cabo su labor el 15 de junio con la presentación de dos Estatutos para proporcionar unos mayores y mejores elementos de juicio a sus votantes (8):

A) Un Estatuto Vasco-Navarro, calcado del de la Sociedad de Estudios Vascos, prescindiendo de las enmiendas de Estella, que llamaré «Estatuto Vasco-Navarro de 15 de junio» (9).

B) Un Estatuto sólo para Navarra, que denominaré «Estatuto navarro de 15 de junio» (10).

Además se elaboró una «Constitución interior» que la distinguiré con este nombre (11).

La Diputación Foral de Navarra, por acuerdo del 22 del mismo mes publicó los trabajos y convocó a los Ayuntamientos para el 13 de julio con objeto de discutir y aprobar los mismos: *«introduciendo en el proyecto referente al Estatuto Vasco-Navarro las modificaciones acordadas en San Sebastián por las Comisiones Gestoras para formar el Estatuto único en las cuatro provincias»* (12).

Aparte de estos Estatutos, Vizcaya había editado por su parte otro de ellos, aunque muy parecido a los demás, que también citaré en adelante con el nombre de «Estatuto Vasco-Navarro editado en Vizcaya» (13).

En Navarra había también ambiente favorable al Estatuto sólo para Navarra, a distinto de los redactores de la Ponencia que optaban por el Estatuto Vasco-Navarro para las cuatro provincias, a excepción del tudelano Ruperto Cuadra Salcedo.

Los Ayuntamientos se reunieron el 13 de julio para decidirse por uno u otro Estatuto de los dos presentados, discutir las enmiendas y debatir y aprobar o rechazar la Constitución política a que antes hice referencia; pero no pudo llevarse a efecto nada de ello, pues fue tal la confusión que se produjo, que se suspendió hasta otra mejor ocasión.

Los Ayuntamientos volvieron a reunirse el 10 de agosto, aunque previamente ya lo habían hecho por zonas. La votación fue favorable al Esta-

(8) Ibidem nota anterior, pág. 145.

(9) Ibidem notas anteriores, pág. 151.

(10) Ibidem notas anteriores, pág. 163.

(11) Ibidem notas anteriores, pág. 170.

(12) Ibidem notas anteriores, pág. 178.

(13) *Proyecto del Estatuto General del Estado Vasco-Navarro, enmendado por la ponencia nombrada por las Comisiones gestoras de las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa, Alava y Navarra*, Bilbao, 1931. ARBELOA, Víctor Manuel: *Navarra ante...*, pág. 183.

tuto Vasco-Navarro por 304.351 votos a favor, 2.808 por el Estatuto Navarro, 30.290 por ningún Estatuto, y 2.561 por la autonomía regional.

A continuación se discutieron y votaron las enmiendas, en lo que no voy a entrar para no desorbitar estos preliminares tan conocidos, y después se llegó a un acuerdo sobre la forma del referéndum, que sería SI o NO al Estatuto Vasco-Navarro; aprobándose por último la Constitución interior de Navarra.

Esto sucede —como digo— el 10 de agosto de 1931, y el día 9 de diciembre siguiente se promulga la Constitución española que cambia aquella situación *de iure* de los españoles respecto a la autonomía vasco-navarra.

Había de observarse lo dispuesto en el art. 12 para la aprobación del Estatuto (14). A estos efectos, por un Decreto del Ministerio de la Gobernación, que redactó Indalecio Prieto, se encomendó a las Comisiones Gestoras vascas la convocatoria de los Ayuntamientos para que resolvieran en Asamblea si había de ser propuesto un solo Estatuto para las cuatro provincias o si cada una de éstas tendría el suyo propio. Según el resultado habrían de redactarse el Estatuto o Estatutos por las Gestoras, proponerlos a votación de los Ayuntamientos, y luego someterlos a referéndum.

Tras una serie de vicisitudes el día 31 de enero de 1932 fueron convocados los Ayuntamientos, arrojando todavía una mayoría en favor del Estatuto Vasco-Navarro: 207.479 votos, a favor, 28.891 por el Navarro, 66.553 por ninguno, y 20.034 abstenciones.

Pero como puede observarse respecto a la votación de agosto, el entusiasmo por el Estatuto Vasco-Navarro había decrecido notoriamente.

Se redactó un nuevo Estatuto-Vasco-Navarro, publicado en Vitoria el 21 de marzo de 1932 (15) —denominaré «Estatuto Vasco-Navarro de 1932»—, que es sometido a votación de los Ayuntamientos en Asamblea convocada el 19 de junio de ese año 1932, y el resultado es desconcertante al dar un giro tan desfavorable para el Estatuto Vasco-Navarro y ser rechazado por 215.525 votos en contra y 135.582 a favor. No sólo no alcanzaron los estatutistas las dos terceras partes exigidas, ni tan siquiera la mayoría, quedando Navarra apartada de la cuestión.

¿Cual fue la causa de este cambio de postura y voto en los Ayuntamientos navarros?.

(14) Dicho art. 12, dice así: «Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones: a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquéllos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región. b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la Ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuese negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años. c) Que lo aprueben las Cortes. Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que alas Cortes reconocen los artículos 15 y 16».

(15) ORUETA, José de: *Fueros y Autonomía...*, ob. cit., pág. 409-431. ARBELOA, Victor Manuel: *Navarra ante...*, ob. cit., pág. 209.

Fueron varios los historiadores contemporáneos que dieron su propia opinión, en base de unos hechos innegables como fueron los resultados de ambas votaciones.

Para José María Jimeno Jurío «Navarra jamás dijo no al Estatuto vasco», y así titula un extenso libro (16).

Para este notable historiador navarro, en primer lugar estima que la votación de 19 de junio, merced a las falsedades y coacciones que se dieron en la misma, realmente padeció de una invalidez moral aunque no lo fuera jurídicamente. Y alternativa y subsidiariamente Jimeno Jurío afirma que, aún en el supuesto de que hubiera sido válida dicha votación, la Asamblea podía haber llevado a efecto la aprobación de la totalidad del proyecto de Estatuto, en razón de que en el cómputo global de la región vasconavarra éste había obtenido la mayoría absoluta de votos.

Desde luego que la postura de Jimeno Jurío es documentada, seria y firme, pues público y notorio fue en aquel entonces los sobornos y coacciones que mediaron en la famosa votación del 19 de junio, acreditándose fehacientemente cómo muchos de los compromisarios de los Ayuntamientos con la orden de votar a favor del Estatuto personalmente tomaron la decisión contraria votando desfavorablemente al mismo, infringiendo el mandato recibido de sus Municipios.

Y tampoco resulta endeble el argumento de Jimeno Jurío, ya que de la votación se desprendía la aprobación del proyecto de Estatuto, puesto que había obtenido el voto positivo de la mayoría de los Ayuntamientos de toda la región, tal como lo exigían las disposiciones legales vigentes, máxime cuando en la Asamblea del 31 de enero de 1932 media una clara mayoría de los Ayuntamientos que optaron por el Estatuto vasco-navarro, derrotando a los que optaron por el Estatuto navarro.

Sin embargo, tal vez esta postura correcta jurídicamente, tenga políticamente un talón de Aquiles, como es la reserva o condición que propuso Azarola —repúblicano radical-socialista— y que aprobó la Asamblea del 31 de enero de 1932, por la que se establecía que el Estatuto definitivo que se aprobara no podría obligar a Navarra si no llegara a obtener en la Asamblea general y en el plebiscito las *mayorías de votos navarros* exigidos en los apartados a) y b) del art. 12 de la Constitución española (17).

Por tanto, a tenor de esta reserva ya no era posible contar para obtener la mayoría de Ayuntamientos y electores prevista en la Constitución el número global de votos de la región vasco-navarra, sino únicamente el de *votos navarros*.

¿Qué otras causas pudieron explicar este cambio de opinión en los Ayuntamientos navarros?. Las aduce Jimeno Jurío en su meritoria obra (18): el navarrismo, la falta de conciencia de ser vasco en un importante

(16) JIMENO JURIO, José María: *Navarra jamás dijo no al Estatuto Vasco*, Pamplona, 1977.

(17) Véase nota (14).

(18) JIMENO JURIO, José María: *Navarra jamás...*, ob. cit.

sector navarro, la ignorancia e inmadurez política, el «españolismo» de ciertos dirigentes, no sólo de la derecha sino también de la izquierda, como así mismo la «traición» de la Comunión Tradicionalista, tesis que ya había defendido José Antonio de Aguirre (19), en el año 1935, y que pasó a otras obras históricas sobre la cuestión, como la de García Venero (20) y Payne (21). «Traición» consistente en la prevalencia de la postura de los integristas —que se fusionaron con jaimistas y mellistas para formar esta Comunión— imputando a este Estatuto de 1932 —a diferencia del aprobado en Estella— de un carácter laico, reñido con la ley de Dios y los derechos de la Iglesia, y propugnando una sublevación que derrocaria la República y pusiera en el trono a su rey Alfonso Carlos.

No parece ser muy certera esta hipótesis cuando precisamente un inglés concifras estadísticas en 1973 a la vista sacó la conclusión que no sólo la Comunión Tradicionalista estaba en contra de este Estatuto del año 1932, sino que también eran contrarios al mismo el partido radical-socialista con Azarola a la cabeza, y también el partido socialista, e incluso los mismos azañistas (22).

Es decir, que no se podía decir que las derechas estaban en contra del Estatuto, y las izquierdas a favor, porque sobre este tema los resultados de la votación fehacientemente demostraron que tanto las derechas como las izquierdas estaban divididas.

La explicación verdadera de este cambio de postura en los Ayuntamientos navarros es bien sencilla y lógica, y la da Ignacio Olabarri en un documentado trabajo que exhaustivamente trata de este fenómeno histórico con todo acierto (23).

Y es la siguiente: El proyecto de 1931, de orientación «confederal» era extremadamente respetuoso con el régimen peculiar y la autonomía de cada una de las cuatro provincias que habían de formar el «Estado vasco», que participaban además en plano de igualdad en las instituciones comunes. En cambio el proyecto de las Gestoras de 1932 colocaba a las provincias menos pobladas en situación de inferioridad. El Parlamento regional propuesto se compondría de una mitad de diputados de cada una de las cuatro provincias elegidos por sufragio universal, y otra de representantes generales elegidos también por sufragio universal por el conjunto de la región. En aquellas circunstancias y condiciones, era mucho más difícil para Navarra y Alava defender sus derechos e intereses frente a Guipúzcoa y Vizcaya mucho más pobladas, que tendrían siempre la mayoría en el órgano legislativo común.

(19) AGUIRRE, José Antonio de: *Entre la libertad y la revolución, 1930-1935*, Bilbao, 1935.

(20) GARCÍA VENERO, Maximiano: *Historia del nacionalismo...*, ob. cit.

(21) PAYNE, S.G.: *El nacionalismo vasco de sus orígenes a la ETA*, Barcelona, 1974.

(22) BLINKHORN, Martín: *The Basque Ulster: Navarre and the Basque Autonomy Question under the Spanish Second Republic*, 1974, publicado en: *The Historical Journal*, y que cita OLABARRI, de donde tomamos nota, ob. cit. pág. 136.

(23) OLABARRI, Ignacio: *Navarra y el Estatuto...*, ob. cit., pág. 138.

Olabarri termina escribiendo así: «En conclusión, sin negar la influencia de las razones partidistas que podían mover a la izquierda y a la derecha navarras contra el proyecto de Estatuto vasco de 1932, parece claro que aún pesó más el deseo de defender la peculiaridad del viejo Reino y evitar que su autonomía pudiese quedar a merced de decisiones en cuya formación los navarros iban a ser sólo parte, y no la más importante» (24).

III. EL DERECHO PRIVADO EN EL ESTATUTO DE LA SOCIEDAD DE ESTUDIOS VASCOS

1. Vecindad Civil

El art. 3.º del Estatuto de la Sociedad, dice así: *«Los derechos y obligaciones establecidos en este Estatuto, serán aplicables: ... b) En cuanto al derecho civil, a las personas que llevando diez años de residencia legal efectiva en territorio vasco, no hayan optado por sí mismas o por sus representantes legales por la conservación de su naturaleza de origen en la forma que establezcan las leyes. Igualmente a las personas que llevando dos años de residencia legal efectiva en territorio vasco optan en forma legal por la adquisición del derecho de naturaleza vasca».*

La vecindad civil según este precepto se atribuía, pues de dos formas:

1.ª: Por residencia legal efectiva de diez años en territorio vasco, sin manifestación en contrario de no querer perder su naturaleza de origen.

2.ª: Por dos años de residencia legal efectiva en territorio vasco con manifestación expresa de adquirir la naturaleza vasca.

El transcurso del tiempo para adquirir la vecindad civil había de ser mediante *«residencia legal efectiva»*, lo que descartaba cualquier clase de residencia ilegal o simulada, en evitación de lo cual ponía el acento este precepto estatutario que lo diferenciaba del Código civil entonces vigente, en cuyo art. 15,3.º disponía: «...se ganará vecindad: por la residencia de diez años en provincias o territorios de Derecho común, a no ser que antes de terminar este plazo el interesado manifieste su voluntad en contrario, o por la residencia de dos años siempre que el interesado manifieste ser ésta su voluntad», en consonancia, claro está, con el último párrafo de este apartado que determinaba: «Las disposiciones de este artículo son de recíproca aplicación alas provincias y territorios españoles de diferente legislación».

Se dió la circunstancia que este art. 3.º b) del Estatuto de la Sociedad, fue copiado en su literalidad por el mismo art. 3.º b) del Estatuto de Estella, Estatuto Vasco-Navarro de 15 de junio de 1931, Estatuto Navarro de 15 de junio de 1931, y Estatuto Vasco-Navarro editado en Vizcaya.

(24) Ibidem nota anterior, pág. 139.

No así el Estatuto Vasco-Navarro de 1932, cuya redacción pensando rigiera también en Navarra sustituía «territorio vasco» por «respectivas provincias», y dejando más adelante «en dicho territorio», en vez de «en territorio vasco».

Sobre este particular son muy significativas —por lo radicalmente opuestas y contrarias— las posturas de los nacionalistas y socialistas en sus enmiendas sobre la vecindad civil adquirida, que dicen mucho de sus respectivas ideologías, y que no precisan de comentarios.

Así el PNV, en su reunión de 6 de junio de 1931 en San Sebastián, aprobó cuatro enmiendas al Estatuto de la Sociedad, una de las cuales —que es la que ahora nos interesa— elevaba de dos a diez años los necesarios para alcanzar la condición de vascos de quienes, ni ellos ni sus padres, fueran naturales del País, dificultando de esta manera la adquisición de dicha vecindad civil a cualquier advenedizo que por circunstancias coyunturales le interesara vestirse con el traje regional.

Lo que vino a ser bien diferente de la enmienda socialista al Estatuto Vasco-Navarro de 1932, aprobada en la Asamblea de los días 7 y 8 de mayo de ese año, en cuyo art. 10, pfo. 3º establecía: «Los nacidos fuera del País Vasco-Navarro que llevan en él un año de residencia, podrán acogerse a los beneficios que el derecho foral acuerde a los oriundos del país». Es decir, dando facilidades a los inmigrantes para hacerse vascos a la mayor brevedad posible y «disfrutar» de su derecho foral, pues a ello equivalía lo de «acogerse a sus beneficios», exigiendo —concediendo— tan sólo un año de residencia, en vez de dos años del Estatuto de la Sociedad, de los demás Estatutos y del Código Civil, quedando bien lejos del deseo nacionalista de los diez años.

Hoy día el Estatuto vigente no dice nada sobre el particular, regulándose la vecindad civil por el art. 14 del Código Civil, que a estos efectos de adquisición de la misma la determina por residencia continuada durante dos años, siempre que el interesado manifieste ser ésa su voluntad; y por residencia continuada de diez años, sin declaración en contrario durante ese plazo; debiendo hacerse constar ambas declaraciones en el Registro Civil, sin necesidad de ser reiteradas.

No obstante en relación con este tema de la vecindad civil, y a título meramente ilustrativo, estimo oportuno recordar el «Congreso de Jurisconsultos sobre los Derechos civiles territoriales en la Constitución», celebrado en Zaragoza del 29 de octubre al 1 de noviembre de 1981, en el que se trató, además de una Ponencia sobre el art. 149, 1, 8 de la Constitución —a la que haré referencia después— otra precisamente sobre la vecindad civil (25).

(25) SALINAS QUIJADA, Francisco: *Derecho civil de Navarra*. I. *Introducción*, 2.ª edición revisada y puesta al día, Pamplona, 1983, en las págs. 340 y ss. trato por extenso de este Congreso.

Entre las Conclusiones provisionales, la 5.^a disponía que la adquisición de la vecindad civil —en todo caso voluntaria— había de ser con un tiempo mínimo de residencia en el nuevo territorio de cinco años, debiendo arbitrase un procedimiento tendente a evitar que el simple silencio pudiera interpretarse como voluntad implícita de mantener la vecindad anterior, y también regularse un procedimiento sencillo y flexible de recuperación de la vecindad civil de origen para aquellos que la hubieran perdido automáticamente por el transcurso de diez años de residencia en otro territorio; propugnando que todo el tema de la vecindad civil era de la competencia exclusiva del Estado y no de las Comunidades Autónomas, debiendo promulgarse una ley general para toda la nación que la regulara.

Sin embargo, en las Conclusiones definitivas aprobadas por la Asamblea, se acordó conservar los criterios del Código Civil sobre adquisición y pérdida de la vecindad civil, eso sí, completados con la posibilidad de recuperarla mediante un procedimiento sencillo y flexible que no exigiera nueva residencia en el territorio de origen, quedando firme lo demás de las Conclusiones provisionales, tanto respecto a la competencia exclusiva del Estado sobre la materia como la necesidad de la promulgación de una Ley especial con carácter general para toda la nación (26).

2. Organos de aplicación del Derecho privado vasco

El art. 14 del Estatuto de la Sociedad en lo afectante a la materia que nos ocupa dice así: «... *La organización se ajustará a los principios básicos siguientes...*»:

Primero.- Supresión de los Juzgados Municipales, pasando el Registro Civil a los Ayuntamientos, y sustituyendo a aquéllos, en las demás funciones que les están encomendadas, Juzgados de Zona a cargo de jueces letrados con secretarios también letrados. Habrán de tener esta misma cualidad los fiscales de tales Juzgados...

Segundo.- a) Mantenimiento de los Juzgados mixtos de Primera Instancia e Instrucción en las demarcaciones de menor importancia en cuanto a la población y a la complejidad de la vida jurídica. b) Establecimientos de Juzgados de Instrucción separados de los de Primera Instancia en las demarcaciones que por su mayor importancia lo requieran...

Tercero.- Establecimiento en Bilbao de una Audiencia Territorial, con una Sala de lo Civil para las apelaciones de los Juzgados de Vizcaya y Alava, manteniendo la de Pamplona con jurisdicción en Guipúzcoa y Navarra...

Quinto.- Creación del Tribunal Supremo Vasco, con tres Salas, una de lo Civil... en los recursos de casación relativos a la aplicación del Derecho Civil y Mercantil... y recursos gubernativos contra las calificaciones de los Registradores de la Propiedad de las cuatro provincias... Este Tribunal Supremo tendrá su residencia en Pamplona...».

(26) Ibidem nota anterior, págs. 386 y ss.

Ante todo resulta precisa la aclaración que la normativa reseñada no puede calificarse de Derecho Privado al que se contrae el estudio, puesto que evidentemente pertenece a una Organización de Tribunales, materia ajena al mismo.

No obstante, pudiera justificarse su inserción en este lugar por razón de tratarse de Organos de aplicación del Derecho y, por ende, de modo principal del Derecho Privado vasco.

Podemos observar consiste en una reforma del sistema entonces vigente bastante radical, no ya por la supresión de los Juzgados de Paz que los subsume en unos Juzgados de Zona (Distrito diríamos hoy), sino que además yugula la competencia de los Juzgados de 1.^a instancia e instrucción en las demarcaciones que por su mayor importancia así lo requerían, preconizando lo que después se impuso en la legislación actualmente vigente, y que el Estatuto de la Sociedad lo había establecido hace cincuenta años.

También resulta curioso el establecimiento de una Audiencia Territorial en Bilbao para Vizcaya y Alava, pero manteniendo la de Pamplona para Guipúzcoa y Navarra.

Al Tribunal Supremo Vasco le fijan su residencia en Pamplona.

Exactamente igual, copia fidedigna del Estatuto de la Sociedad es este mismo art. 14, en los apartados 1.º, 2.º, 3.º y 5.º del Estatuto de Estella, Estatuto Vasco-Navarro de 15 de junio de 1931 y Estatuto Vasco-Navarro editado en Vizcaya.

Algo difiere de estos Estatutos el Estatuto Vasco-Navarro de 1932, que establece los Juzgados de Zona sustituyendo a los Municipales, separa la materia y jurisdicción civil y criminal en los Juzgados de las grandes poblaciones sin decir nada de la Audiencia o Audiencias Territoriales, y crea un Tribunal Supremo Vasco-Navarro.

Es bastante más distinto el Estatuto Navarro de 15 de junio de 1931, porque siendo sólo para Navarra y no para las cuatro provincias, necesariamente tenía que ser así.

En su art. 10 sustituye a los Juzgados Municipales por los Juzgados de Zona, todos letrados; mantiene los Juzgados mixtos de 1.^a instancia e instrucción para cada Partido Judicial sin separación de materias ni de jurisdicciones; crea un Tribunal de apelación para los asuntos civiles y mercantiles procedentes de los cinco Juzgados de 1.^a instancia, y un Tribunal Supremo con tres Salas, una para los asuntos civiles y mercantiles.

Aunque presenta algunas diferencias, sustancialmente muestra un gran parecido a la organización judicial recogida en el Estatuto de la Sociedad.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley del Amejoramiento del Fuero de Navarra, ambos vigentes en el día de hoy, siguen en la regulación de la Administración de Justicia otra óptica más general que el Estatuto de la Sociedad, y creo que en este aspecto la mejoran.

Así en el art. 13 del Estatuto Vasco vigente y art. 60, 1 de la LORAFNA —que así llamaré en adelante a la Ley del Amejoramiento de Fuero navarro— la Administración de Justicia, exceptuada la jurisdicción militar será ejercida por ambas Comunidades Autónoma y Foral, respectivamente, con las mismas facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan, reserven o atribuyan al Gobierno.

Esta competencia general, que es de reconocer resulta bien amplia y generosa, en materia civil —que es la que nos interesa— es reiterada en el art. 14 del Estatuto Vasco vigente y art. 61,1,a) de la LORAFNA manteniendo estas mismas facultades, y disponiendo que la competencia de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco se extiende como en Navarra en el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y de revisión en las materias del Derecho Civil privativo de ambos territorios.

En vez de ir minimizando —como lo hizo el Estatuto de la Sociedad la cuestión organizativa de la Administración de Justicia, prescribiendo que tales Juzgados se suprimen, tales otros se mantienen, y otros más se fraccionan; que las Audiencias quedan de esta manera, y el Tribunal Supremo Vasco en la situación que determina, el actual Estatuto Vasco vigente y la LORAFNA mejoran este contenido de fondo y forma, atribuyendo al País Vasco y Navarra, respectivamente, todas las facultades que según las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial pertenecían al Gobierno.

Y si el que puede lo más puede lo menos, a tenor de este Estatuto y la LORAFNA quedan la Comunidad Autónoma Vasca y la Foral Navarra en situación de poder organizar la administración de justicia como estimen pertinente, sin pautas previas organizativas que la anquilosen e impidan la aplicación de criterios distintos ulteriores que pueden ser los más convenientes en una época determinada, pero que con el paso del tiempo pueden exigir otras estructuras.

Esa posibilidad de gozar siempre de libertad para la organización de la administración de justicia el art. 34 del Estatuto Vasco vigente y arts. 59 y 60,2 de la LORAFNA señalan con carácter general que ésta, además de culminar en un Tribunal Superior con competencias en todo el territorio de la Comunidad Autónoma o Foral, y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, se estructurará, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial: participando la Comunidad Autónoma en la organización de las demarcaciones judiciales de ámbito inferior a la provincia y en la localización de su capitalidad, fijando en todo caso su delimitación y en Navarra participando en la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales que ejercen sus funciones en este territorio, y en la localización de su capitalidad.

Por otra parte podemos apreciar que el Estatuto Vasco y la LORAFNA en materia civil extienden la competencia de sus órganos jurisdiccionales a todas las instancias y grados, desde el Juzgado de Distrito al Tribunal Supe-

rior, y desde la primera instancia hasta la casación y revisión; naturalmente que en las materias de Derecho Civil Foral propio del País Vasco y del Derecho Civil Foral de Navarra, respectivamente.

También hay identidad de puntos de vista en orden a los recursos de calificación de documentos referentes al Derecho privativo vasco que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad, así recogido en el art. 14, 5.º del Estatuto de la Sociedad, art. 14,1,e) del Estatuto Vasco vigente, y art. 61,1,e) de la LORAFNA.

Sin embargo, observamos una reducción de competencia de los órganos jurisdiccionales del Estatuto vasco vigente y de la LORAFNA respecto al Estatuto de la Sociedad en materia de Derecho privado, ya que en el art. 14, 5.º del Estatuto de la Sociedad se somete al Tribunal Superior Vasco, además de la casación de los asuntos civiles, la casación de los asuntos mercantiles, cosa que en el art. 14,2 de Estatuto Vasco vigente y en el art. 61, 2 de la LORAFNA los asuntos mercantiles son de la competencia del Tribunal Supremo del Estado.

3. Competencia de legislar en materia civil en el Derecho histórico

3.1. Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos

El art. 15 del Estatuto de la Sociedad dice así: *«El Estado Vasco mediante sus organismos rectores de carácter general y los establecidos en los Estatutos particulares, actuando todos conforme a sus respectivas atribuciones, tiene competencia para legislar, administrar y juzgar haciendo que se ejecuten sus leyes y decretos y los fallos de sus Tribunales y juzgados en las materias siguientes: ... Decimoséptimo. Legislación civil, hipotecaria, procesal y notarial».*

Y más adelante, en este mismo artículo, en el epígrafe: *«A. Principio fundamental»*, entre otros particulares dice así: *«se declara que quedan reservadas al Estado español con respecto al Estado Vasco las materias siguientes: ... 10. Derecho mercantil y penal».*

En el art. 20 se dispone que: *«... d) El Poder legislativo será ejercido en Alava, Guipúzcoa y Vizcaya por las Juntas Generales, y en Navarra por las Cortes».* Añadiendo las Disposiciones complementarias que: *«Una vez que el Consejo definitivo hubiera tomado posesión de su cargo, procederá sin demora a la redacción de los siguientes reglamentos o cuerpos legales complementarios: ... la materia de Registros Civil, Mercantil y de la Propiedad, el Notariado y el régimen de los establecimientos penitenciarios».*

De lo dicho se infiere que en el Estatuto de la Sociedad se determinaba claramente que la legislación civil correspondía al Estado Vasco: por las Juntas Generales en las tres provincias vascas y por las Cortes en Navarra.

Esto por lo que se refiere a las leyes; porque respecto a los Reglamentos, de igual modo serían competencia del Consejo General los concernientes a materia civil, como los de Registro Civil, de la Propiedad y del Notariado.

Curioso resulta que tratándose de materia mercantil —que también es Derecho privado atinente al tema que me ocupa— el Estatuto de la Sociedad atribuía su competencia de legislar sobre la misma al Estado, mientras que la reglamentación de dicha materia mercantil la asignaba al Consejo General del Estado Vasco.

Es decir, que el Derecho privado en el Estatuto de la Sociedad revestía un doble tratamiento, correspondiendo al Estado Vasco legislar y reglamentar la materia civil, y sólo reglamentar la materia mercantil.

3.2. *Estatutos anteriores al Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos*

En el Estatuto Vasco redactado por la subcomisión —inserta en la Comisión extraparlamentaria constituida por el Conde de Romanones, dedicada a la preparación de los proyectos de autonomía municipal y de los Estatutos para Cataluña y Vascongadas— se atribuye a las provincias vascongadas el Derecho social, pero no hay constancia que lo fuera el Derecho civil ni mercantil.

Esta competencia claramente aparece en el Estatuto de 1917, que mucho más amplio que el Estatuto de la Sociedad estableció lo que sigue: «1. Materia civil y mercantil. Se reintegrará a la región la facultad de declarar y sancionar su propio derecho civil y mercantil, y en su consecuencia, Araba, Bizcaya y Guipúzkoa, gozarán de la potestad de reconstituirlo, completarlo, extenderlo a todo el territorio de sus respectivas demarcaciones y modificarlo, separada o conjuntamente, según lo estimen más provechoso a sus peculiares intereses».

Como puede apreciarse este Estatuto hizo relación tan sólo a las tres provincias vascongadas, y no a Navarra; pero goza de nota bien peculiar y destacada el que asuma el País Vasco la competencia de declarar y sancionar su propio Derecho civil y mercantil.

Lo que fue mucho más lejos que el Estatuto de la Sociedad que la materia civil reservó para el Estado, quedándose el Consejo únicamente con la mera facultad de dictar reglamentos en lo mercantil.

También es de observar que esta facultad legislativa civil y mercantil se atribuye con la posibilidad por parte de las tres provincias vascas de que el producto legislativo dimanante de esa facultad pudiera ser el mismo para las tres provincias conjuntamente, o cada una de ellas o varias de ellas gozar del suyo propio.

Al hacer la historia estatutaria ya dejamos constancia de que este Estatuto de 1917 dió origen al Mensaje entregado por las Diputaciones vascongadas al Jefe del Gobierno Sr. García Prieto el 17 de diciembre de 1917.

Pues bien, en este Mensaje de 1917 se atribuye la competencia de legislar en materia civil alas provincias vascongadas y la mercantil al Estado, exponiendo en su petición primera se reconociera a la región: «... como atribuciones propias emanadas de la Constitución las de gobernarse y regirse libremente en todos los órdenes que afecten al pleno desenvolvimiento de su vida interna», reservando al Estado en su petición segunda: «...La legislación...mercantil, comprendiendo en ésta el régimen de la propiedad industrial e intelectual», y la «Legislación social».

No obstante ser este Mensaje consecuencia del Estatuto de 1917, sin embargo en esta materia adolece de un cambio sustancial, da un giro de noventa grados, pues si en aquel Estatuto del 1917 asumían las tres provincias vascas la facultad de legislar en materia civil y mercantil, en este Mensaje de 1917 reducen sus pretensiones, y se quedan únicamente con la legislación civil, acordando que fuera el Estado el único competente en legislar sobre materia mercantil.

¿Qué habría pasado entre el Estatuto y el Mensaje?.

La razón puede tener connotaciones políticas que no interesan al jurista. Lo cierto es —y como dato histórico fehaciente hemos de admitir— que se debatieron ampliamente las materias sobre las cuales coincidieron en estimar los miembros de la Asamblea eran de la competencia del Estado español, por así hacerlo constar expresamente en el artículo segundo del Mensaje; y, entre éstas, se señalaron nominativamente: «G) La legislación penal y mercantil, comprendiendo en ésta el régimen de propiedad industrial e intelectual», y «K) Legislación social».

Que fue asunto bien discutido y conscientemente convenido lo revela la circunstancia de que en ese apartado G) respecto a la legislación mercantil hace la inclusión expresa en la misma de todo lo relativo a la propiedad industrial e intelectual, extrincando estas materias de la legislación civil a la que siempre pertenecieron, incluso reguladas en la normativa vigente de aquel entonces: en los arts. 428 y 429 del Código Civil, la propiedad intelectual; y la propiedad industrial en el Real Decreto-ley de 26 de julio de 1929, modificado por el de 16 de marzo de 1930, es decir, por fuera del Código de Comercio.

Y como la legislación civil quedaba como materia de la competencia del País Vasco tenían que formular la excepción —de forma expresa— de ambas propiedades intelectual e industrial para que lo fueran del Estado español con la demás materia mercantil.

3.3. *Estatutos posteriores al Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos*

El Estatuto de la Sociedad tuvo una influencia decisiva en los ulteriores proyectos de Estatutos, hasta el punto que no fueron en el aspecto que examinamos más que una copia de lo contenido en aquél, y, en algunos particulares, en su literalidad.

Así, respecto al poder legislativo —que estoy tratando— los arts. 4.º y 20 del Estatuto de la Sociedad —que dejé transcritos— que disponían correspondían al Consejo General en pleno los asuntos comunes y demás especificados en su Reglamento orgánico, o a las Juntas de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava, y Cortes de Navarra los asuntos particulares de cada una de ellas sin más limitaciones que las atribuidas al Consejo General, son copiados en su literalidad por los arts. 4.º y 20 del Estatuto de Estella.

Y si no literalmente, con identidad de contenido fueron asimilados por el art. 4.º del Estatuto de la Sociedad, por el art. 4.º del Estatuto Vasco-Navarro de 15 de junio de 1931; art. 4.º del Estatuto Navarro (en lo afectante a Navarra) de 15 de junio de 1931; art. 4.º del Estatuto Vasco-Navarro editado en Vizcaya; y art. 14 del Estatuto Vasco-Navarro de 1932.

Lo mismo ocurre respecto a la importantísima competencia del Estado Vasco para legislar, administrar y juzgar haciendo que se ejecuten sus leyes y decretos y los fallos de sus Tribunales y Juzgados en la legislación civil, hipotecaria, procesal y notarial, atribuyendo al Estado el Derecho mercantil que recoge el art. 15 del Estatuto de la Sociedad.

Igual lo establecen el art. 15 del Estatuto de Estella y del Estatuto Vasco-Navarro de 15 de junio de 1931; el art. 13 del Estatuto Navarro de 15 de junio de 1931, y art. 15 del Estatuto Vasco-Navarro editado en Vizcaya.

Con alguna ligera variante —pero coincidiendo en su contenido— el Estatuto Vasco-Navarro de 1932, en su apartado: «B) Instituciones de Derecho privado», recoge esta competencia del País Vasco-Navarro sobre la legislación exclusiva y directa en materias de: «1. Derecho civil, foral escrito y consuetudinario en su totalidad y derecho civil en general, con las salvedades establecidas en el apartado primero del art. 15 de la Constitución. 2. Legislación hipotecaria y notarial. 3. Legislación de la propiedad rústica y urbana».

Las «salvedades» a que hace referencia este precepto del art. 15 de la Constitución entonces vigente de 9 de diciembre de 1931, eran las competencias que el Estado se reservaba relativas en esta materia civil —apartado 1.º— a la «forma del matrimonio, la ordenación de los registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos, personal, real y formal, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España».

Pero lo que no cabe duda es que, como en el Estatuto de la Sociedad, la materia civil pasaba a ser competencia del País Vasco-Navarro. Y precisamente, para que no quedara incertidumbre en la cuestión, esta misma Constitución española en su art. 16 reiteraba que: «En las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores, podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes».

Es también de hacer notar que respecto a lo que asumía competencial-

mente el Estatuto Vasco-Navarro de 1932 sobre legislación de la propiedad rústica y urbana, según la enmienda socialista a este Proyecto en el epígrafe de la misma referente a «Supresiones», abogaba por la desaparición de esta competencia, que la concretaba a rentas y alquileres.

No obstante, resulta el contenido de las competencias más limitado que el del art. 15 del Estatuto de la Sociedad, por razón de las reservas en favor del Estado determinadas por el referido art. 15 de la Constitución española.

En las Disposiciones complementarias del Estatuto de la Sociedad se previene la redacción por el Consejo definitivo —una vez que hubiera tomado posesión de su cargo— «de los reglamentos y cuerpos legales complementarios, entre los que recoge los afectantes a la materia de Registro Civil, Mercantil y de la Propiedad, el Notariado...».

Pues bien, algunos de los proyectos de Estatutos posteriores al de la Sociedad de Estudios Vascos, también reprodujeron esta asunción reglamentaria en idénticas o parecidas palabras, como el Estatuto de Estella y el Estatuto Vasco-Navarro editado en Vizcaya.

4. Competencia de legislar en materia civil en el Derecho vigente

4.1. Constitución española

Sobre la competencia en materia civil que estoy examinando en el Estatuto de la Sociedad a la que se contrae el estudio, respecto al Derecho vigente es de señalar en primer lugar lo que dispone la Constitución española en su art. 149, 1 al siguiente tenor: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:... 8.º Legislación civil sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto en este último caso, a las normas de derecho foral o especial. 9.º Legislación sobre propiedad intelectual e industrial».

Si observamos con detenimiento el texto de la Constitución vigente bien podemos apreciar se inspira en el art. 15, 1.º de la Constitución de la República de 1931, en la que, con respecto a la materia civil se reservaba el Estado: «la forma de matrimonio, la ordenación de los registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos personal, real y formal, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España».

Es decir, el mismo contenido con muy parecidas palabras.

Ahora bien, el texto del art. 149, 1, 8.º de la Constitución española vigente no fue interpretado con unanimidad en la doctrina de autores, sino por el contrario fueron muy distintas las lecturas que al mismo se le dieron.

Así sucedió, por ejemplo, en el Congreso de Jurisconsultos sobre los Derechos civiles territoriales en la Constitución, celebrado en Zaragoza en los días 29 de octubre a 1 de noviembre de 1981, y al que tuve oportunidad de asistir.

Como ya escribí en otra ocasión (27) sobre el particular fundamentalmente se adoptaron tres posturas:

1.^a La de quienes recordaban con verdadera nostalgia el Código civil único, común para toda España, proclamado por los constitucionalistas en las Cortes de Cádiz —así al menos lo parecía— y propugnaban para que un día futuro, más o menos cercano o lejano, se llegara a esta unificación legislativa nacional.

Como esto les debió parecer muy duro, y que tal unificación fuera impuesta por la razón de la fuerza, suavizaron su tesis expresando su deseo de que así llegara a conseguirse mediante el consentimiento unánime de todas las regiones españolas.

En una palabra, los que así escribieron y hablaron me recordaron mucho a los mismos que escribieron y hablaron en el Congreso celebrado, precisamente también en Zaragoza, en octubre de 1946.

No se atrevieron a pronunciarse claramente contra el Decreto de 31 de mayo de 1974 que descartó la unificación como última etapa legislativa, desde el momento que reconoció a los Derechos forales no «por ahora», sino «para siempre»; y mucho menos trataron de desconocer el precepto imperativo 149, 1, 8 de la Constitución.

Pero sus intervenciones resultaron un canto a la esperanza unificadora legislativa civil, *«cuando entraran en razón los que no la comprendan»*.

Ese fue su sentir. Siempre respetando, claro está, la libertad de los países aforados para renunciar a su propio Derecho, y adscribirse todos juntos a un Derecho común.

2.^a Otra postura fue la contraria, en base de mantener los Derechos forales, actualizándolos, proveyendo como dice la Constitución sobre su «conservación, modificación y desarrollo». Tesis foralista y constitucional, que agrupó a la mayor parte de los congresistas.

Dentro de esta línea surgió una triple corriente doctrinal, a saber: una postura maximalista defendiendo que las Comunidades podrán legislar en materia de Derecho Civil con la mayor amplitud y sin más limitaciones que las expresamente contenidas en el art. 149, 1, 8 de la Constitución: eficacia de las normas jurídicas, formas de matrimonio etc.; otra estimando que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar los principios inspiradores

(27) Ibidem notas anteriores, págs. 342 y ss.

de su sistema foral o que sean exigencia de sus propias peculiaridades sin más limitaciones que las establecidas expresamente en la Carta Magna española; y otra opinión reduciendo a la mínima expresión las facultades legislativas de las Comunidades Autónomas, entendiendo que los Derechos civiles forales o especiales se identifican con las Compilaciones ya aprobadas.

3.^a La sostenida por Navarra, que consideró que la discusión de esta Ponencia se refería a las Comunidades Autónomas, que no lo es Navarra, habida cuenta su régimen paccionado, originario, preconstitucional, por lo que no podían afectarle las Conclusiones del Congreso. Navarra es una provincia foral histórica. Y así lo defendí en mi Ponencia, el día 31 de octubre, en la intervención que amablemente me fue concedida por la Mesa de esta Sección (28).

Las Conclusiones definitivas aprobadas por el Congreso mantuvieron la postura foralista ecléctica, sin radicalismos jurídicos, proclamando:

1.º Las Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos como competencia exclusiva, la legislación sobre el Derecho civil o foral especial en ellas existente, y así lo han hecho las hasta ahora constituídas. Las leyes que al efecto emanen de las Comunidades Autónomas, dentro del ámbito de su competencia, tienen el mismo rango y fuerza que las leyes de las Cortes Generales, y están sólo sujetas a la Constitución y a los preceptos de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

2.º La competencia legislativa aludida no se restringe en modo alguno a la situación actual de las Compilaciones vigentes, lo que sería ya contradictorio con la idea misma de legislación; legislar supone innovar. Los Derechos civiles forales o especiales constituyen cada uno un sistema del que la correspondiente legislación, e incluso la histórica, no es sino expresión parcial, informado por principios seculares que le proporcionan posibilidades de autointegración. Hasta donde lleguen estos principios informadores, llega la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas.

3.º Las Comunidades Autónomas podrán desarrollar el Derecho hoy vigente acomodándolo a las nuevas y cambiantes necesidades de la sociedad, con la misma libertad con que las Cortes Generales pueden alterar y modificar el Código Civil.

4.º No afecta al tema.

5.º La Constitución garantiza la pluralidad de regímenes jurídicos civiles coexistentes en el territorio nacional, entendiéndolo no ya como un problema, sino como un bien enriquecedor. La Constitución de 1978, a dife-

(28) Dicha Ponencia iba a publicarse en un anunciado Libro del Congreso, que se concibió por sus organizadores como un «propósito indefinido». El caso es que no apareció ni se cumplió este propósito, en vista de lo cual estimé oportuno traerla a colación íntegramente en una 2.^a edición del Tomo I de mi Tratado, *Derecho civil de Navarra*, obra ya citada, y así consta en su literalidad en las págs. 343-35.5.

rencia de otras anteriores, no establece como un *desideratum* la unificación del Derecho civil.

Estas fueron algunas de las Conclusiones más afectantes a la materia que me ocupa, que permiten ilustrar la situación doctrinal sobre la competencia de legislación civil en el País Vasco y Navarra, que es el objeto de este estudio en relación con el Estatuto de la Sociedad, que si lo analizamos en sus precedentes históricos y en sus zonas de influencia estatutarias coetáneas al mismo, era de necesidad considerarlo comparativamente con la legislación vigente del Estatuto Vasco y Amejoramiento Navarro.

4.2. Estatuto de Autonomía del País Vasco

En el Título I del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica de 18 de diciembre de 1979, el art. 10 dispone: «La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ...5. Conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, escrito o consuetudinario propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito territorial de su vigencia».

Y en el art. 21 establece: «El Derecho emanado del País Vasco en las materias de su competencia exclusiva es el aplicable con preferencia a cualquier otro y sólo en su defecto será de aplicación supletoria el Derecho del Estado».

Ambos preceptos son coherentes, por no decir copia, de los correlativos de la Constitución española: el art. 10, 1, 5.º del Estatuto recoge las mismas palabras del art. 149, 1, 8 de la Constitución: «conservación, modificación y desarrollo»; la identidad, incluso terminológica, es evidente.

Y el art. 21 del Estatuto es de igual contenido que el último párrafo del art. 149 de la Constitución española, que dice: «El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

Comparando el art. 10, 1, 5.º del Estatuto Vasco vigente con el art. 15, 17.º del Estatuto de la Sociedad vemos que éste es mucho más amplio que aquél, pues atribuía como competencia al País Vasco su legislación civil foral y especial plena, sin las excepciones constitucionales; y no sólo eso, sino que, además, ampliaba la competencia expresamente a la legislación hipotecaria, procesal y notarial que ahora incumben al Estado de forma exclusiva y excluyente.

No obstante, hay que reconocer que por lo menos en esta área legislativa civil, el Estatuto Vasco vigente, ampara no sólo su conservación, sino también su modificación y desarrollo que, como recogió la Conclusión 3.ª del Congreso de jurisconsultos de Zaragoza del año 1981 refiriéndose a la Constitución que con los mismos términos recoge el Estatuto Vasco, el «desarrollo» consistirá en acomodar el Derecho foral vigente «a las nuevas

y cambiantes necesidades de la sociedad, con la misma libertad con que las Cortes Generales pueden alterar y modificar el Código civil».

Como escribí en otro lugar (29) tanto el Derecho alavés como el Derecho guipuzcoano se hallan en inmejorables condiciones de realizar su Amejoramiento del Fuero, dentro de su propia casa, y en ejercicio de las facultades que les corresponden en cuanto a su competencia legislativa en materia civil.

Por mi parte me atreví a sugerir un camino en el Congreso de San Sebastián (30), que lo reiteraré en el de Vitoria (31), que no fue otro que llegar a la confección de ese Código foral mediante la observancia de un método eurístico en primer lugar, efectuando la constitución de un cuerpo consuetudinario correspondiente a un exacto sentido histórico, con la inmediata selección cuantitativa de los documentos escritos en su más amplia acepción.

Después de ello aplicar el método crítico, con la valoración de los elementos jurídicos previamente determinados en el método eurístico, sin olvidar la modernización de las fuentes indígenas, y con la oportuna adopción de prudentes cautelas en previsión de futuras reformas.

Pienso que si nuestros antepasados que aprobaron el Estatuto de la Sociedad, hubieran tenido en su mano un Derecho constitucional y estatutario como el que ahora está vigente, a estas alturas tendrían las tres provincias vascas sus respectivos Código forales, en los que recogerían exhaustivamente su Derecho civil foral escrito y consuetudinario, como lo goza Navarra ahora y desde siempre.

4.3. *Ley del Amejoramiento del Fuero Navarro*

El art. 48 de este Amejoramiento determina: «1. Navarra tiene competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Foral. 2. La conservación, modificación y desarrollo de la vigente Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra se llevará a cabo, en su caso, mediante ley foral».

Lo que sucede es que el caso de Navarra reviste situación distinta de la del País Vasco.

La facultad legislativa civil según el Estatuto de Autonomía Vasco lo es en el marco constitucional. Y por mi parte siempre entendí que el Derecho de Navarra es preconstitucional o paraconstitucional.

(29) SALINAS QUIJADA, Francisco: *Estudio comparativo del Derecho alavés y navarro*, Vitoria, 1983, pág. 244.

(30) Congreso «*El fuero de San Sebastián y su época*», organizado por la Sociedad de Estudios Vascos, celebrado en San Sebastián del 19 al 23 de enero de 1982, cuyo Libro del Congreso, fue editado en San Sebastián, enero de 1982.

(31) Congreso sobre: «*La formación de Alava. 650 Aniversario del Pacto de Arriaga (1332-1982)*», organizado por la Sociedad de Estudios Vascos, celebrado en Vitoria este «Congreso de Estudios Históricos» del 27 de septiembre al 2 de octubre de 1982, cuyo Libro del Congreso fue editado en Vitoria, 1984.

Y de nuevo tengo que referirme a la Ponencia que presenté en el Congreso de Jurisconsultos de Zaragoza del año 1981 a la que antes hice referencia, constitutiva de una enmienda a las Conclusiones de la Ponencia, en los siguientes términos finales: «Las anteriores Conclusiones (de la Ponencia oficial) no afectan al Derecho civil de Navarra, en razón de su peculiar régimen foral. En su consecuencia, el Derecho privado foral navarro no está limitado por la Constitución, y mantiene como Derecho foral de España su *modus essendi*, como hasta la fecha lo ha venido conservando siempre, a través de los tiempos, en todas las vicisitudes y regímenes políticos de nuestra Nación».

Dicha enmienda —bastante extensa— recogía todos los argumentos en que basaba mi opinión para entender que al Derecho civil de Navarra no le afectaba la Constitución española (32), basando esta conclusión preconstitucional o paraconstitucional en la peculiar naturaleza de nuestro Derecho privativo, que dimana de un poder reconocido, no otorgado, que tiene esencia originaria; lo que le atribuye un carácter singular, totalmente diferente de cualquier forma constitucional de regionalización, descentralización o desconcentración.

De ahí que el poder de Navarra y, por ende, su Derecho, sea preconstitucional, no ya en un sentido cronológico, sino en el sentido sustantivo de ser anterior a las Constituciones del Estado español.

Pero es que, además, la Constitución española vigente de 1978 claramente proclama en la Disposición Adicional 1.^a que: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales» alusiva a Navarra a la que no alcanza ni le afecta el párrafo 2.º de la misma sobre la actualización del régimen foral en el marco de la Constitución, porque el Derecho de Navarra estaba vigente y no necesitaba ser actualizado; y así bien claramente quedó en el debate parlamentario de las Cortes españolas.

Precisamente porque la Constitución ampara y respeta el Derecho histórico de la Comunidad foral de Navarra es por lo que es preconstitucional. Está antes que la Constitución cuando ésta lo ampara y respeta.

Si así lo proclamó la Carta Magna española es porque entendió que se trataba de un Derecho singular y excepcional y, en su virtud, debía hacer la salvedad expresamente para evitar comportamientos incongruentes jurídicamente, como los padecidos por algún sector de la doctrina jurídica.

En el Estatuto de la Sociedad, como cuerpo legislativo, no podía —ni hubiera sido pertinente— entrar a explicar la filosofía del precepto; pero lo que no cabe duda alguna es que en su texto atribuye a Navarra como al País Vasco —Estado Vasco decía— la legislación civil, hipotecaria, procesal y notarial, sin mención de reserva o limitación constitucional alguna, que Navarra no tenía nunca por qué padecerla.

(32) Véase nota (28).